Legislative Summary LS-440E

BILL C-14: THE EXPORT AND IMPORT OF ROUGH DIAMONDS ACT

Jay Sinha
Law and Government Division

28 October 2002
Revised 8 January 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-14

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	10 October 2002
Second Reading:	21 October 2002
Committee Report:	6 November 2002
Report Stage:	8 November 2002
Third Reading:	8 November 2002

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	19 November 2002
Second Reading:	26 November 2002
Committee Report:	4 December 2002
Report Stage:	
Third Reading:	5 December 2002

Royal Assent: 12 December 2002

Statutes of Canada 2002, c.25

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	2
A. A Snapshot of the Diamond Industry	3
B. The Kimberley Process	4
C. Diamonds in Canada	8
DESCRIPTION AND ANALYSIS	8
A. Ministerial Powers (Clauses 3-7)	9
B. Exporting Rough Diamonds (Clauses 8-13)	10
C. Importing Rough Diamonds (Clauses 14-16)	11
D. In-Transit Rough Diamonds (Clauses 17-18)	11
E. Inspections (Clauses 19-22)	12
F. Investigations (Clauses 23-24)	13
G. Disposition of Things Seized (Clauses 25-27)	13
H. Forfeiture (Clauses 28-32)	14
I. Liability for Costs (Clause 33)	14
J. Regulations (Clauses 34-35)	14
K. Offences and Punishment (Clauses 36-45)	15
L. Coming into Force (Clause 46)	18
COMMENTARY	18

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-14: THE EXPORT AND IMPORT OF ROUGH DIAMONDS ACT*

Bill C-14, An Act providing for controls on the export, import or transit across Canada of rough diamonds and for a certification scheme for the export of rough diamonds in order to meet Canada's obligations under the Kimberley Process, received first reading in the House of Commons on 10 October 2002.(1) Second reading was completed on 21 October 2002, and on the same day, the bill was referred to the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. The Committee reported the bill back to the House with several amendments on 6 November 2002, and the bill received third reading on 8 November 2002.

Bill C-14 received first reading in the Senate on 19 November 2002. Upon second reading on 26 November 2002, the bill was referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. The Committee reported the bill back to the Senate with no amendments on 4 December 2002. On 5 December 2002, the bill received third reading in the Senate; Royal Assent was given on 12 December 2002. The Act will come into force upon order of the Governor in Council.

The Kimberley Process is an internationally agreed upon system of certification for rough diamonds that is intended to prevent conflict diamonds(2) – rough diamonds used by rebel movements to finance military activities, including against legitimate governments – from entering lawful markets. This certification scheme requires participating countries to ensure that rough diamonds are imported and exported in tamper-resistant containers accompanied by a

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) See the News Release and accompanying Backgrounder, both dated 10 October 2002, put out jointly by the departments of Natural Resources, Foreign Affairs and International Trade, and Indian and Northern Affairs (http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newsreleases/2002/2002120_e.htm).

(2) Such diamonds are also sometimes referred to as "blood" diamonds.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
104-03178/

valid certificate from the government of the exporting country stating that the diamonds are not conflict diamonds. The Process is described in greater detail later in this document.

Bill C-14 implements Canada's obligations as a participant in the Kimberley Process by designating Natural Resources Canada as the national authority for the import and export of rough diamonds and by setting out a Canadian certification process. As well, the bill contains provisions detailing Canada's inspection and enforcement obligations, and, as required under the Kimberley Process, it allows the export of diamonds only to other participating countries.

Although every effort has been made to summarize the bill accurately in this document, reference should be made to the bill itself.

BACKGROUND

Diamonds tend to evoke images of beauty, glamour, wealth and love. Such images may ring true in certain parts of the world, but in others, especially in Africa, diamonds and the diamond trade have for decades been synonymous with corruption, violent conflict and misery. In countries such as Sierra Leone, Angola and the Democratic Republic of Congo, diamonds have long fuelled numerous conflicts that are often catalyzed by rebel groups using the proceeds from illicit diamond sales to finance arms purchases.

In January 2000, the Ottawa-based non-governmental organization Partnership Africa Canada (PAC) published a detailed – and now seminal – report entitled *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security*.(3) Written by Ian Smillie, Lansana Gberie and Ralph Hazelton, the report provides a comprehensive overview of the intricacies of the global diamond industry and describes how the diamond trade in Sierra Leone has contributed to political and military instability throughout West Africa, thus severely compromising security and human rights in the region. This report was one of the stimuli for the launch of the Kimberley Process, and built on the groundbreaking work done by the United Kingdom-based non-governmental organization Global Witness (GW) in its December 1998 report on Angola: *A*

---

(3) Ian Smillie, Lansana Gberie and Ralph Hazleton, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security*, Partnership Africa Canada, Ottawa, January 2000. The full report is accessible from the PAC web site: http://partnershipafricacanada.org/hsdp/index.html.

Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict.[4] Similar work has also been done by the human rights group Amnesty International (AI), most recently with respect to the Democratic Republic of Congo in the October 2002 report entitled *Democratic Republic of Congo: Making a Killing*.[5]

Before addressing the Kimberley Process, it is helpful to have an idea of how the diamond industry operates.

A. A Snapshot of the Diamond Industry[6]

The diamond industry is a massive corporate enterprise: in 2000, approximately 120 million carats of rough diamonds were produced with a market value of US$7.5 billion. Once cut, polished and set into consumer-friendly jewellery – approximately 70 million different pieces of jewellery – these diamonds held a net worth of about US$58 billion.

The diamond business is controlled by a small number of corporations. The most notable of these is the South Africa-based De Beers group of companies, which purchases the vast majority of all diamonds produced in the world, and largely regulates global diamond supply and demand through its Central Selling Operation (CSO) in London, England. The company describes itself as the world leader in diamond exploration, mining, recovery, sorting, valuation and marketing.[7] Smillie *et al.* describe how the CSO functions:

> The CSO sources diamonds from De Beers mines as well as from the "outside market" – diamonds produced by non-De Beers firms. Diamonds purchased by the CSO are in turn sold at ten annual "sights" (sales) to 160 "sightholders." Sightholders are designated by De Beers and are presented with mixed "parcels" of diamonds. The parcels are packages of combined rough gem quality and industrial diamonds, and may include stones from a combination of countries. Parcels are

---

(4) *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, Global Witness, London, December 1998. The full report is accessible from the GW web site: http://www.globalwitness.org/campaigns/diamonds/reports.html. Also available from this site is GW's June 2000 report entitled *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds*.

(5) *Democratic Republic of Congo: Making a Killing*, Amnesty International, London, 22 October 2002. The full report is accessible from the AI web site: http://web.amnesty.org/ai.nsf/Print/AFR620212002?OpenDocument.

(6) For more detail, see Smillie *et al.* (January 2000), pp. 15-39.

(7) See the De Beers web site at: http://www.debeersgroup.com/deBeers/dbIntroduction.asp.

> priced by De Beers and are bought by sightholders – ironically enough, sight unseen. Sightholders then take the diamonds to other cities where they are resorted and repackaged for onward sale, or for cutting and polishing.[8]

Most of these "sightholders" reside in Antwerp, Belgium, which is the world centre for rough diamonds, as well as the main "outside market" for over half of the diamonds on the global market. This Antwerp-based diamond market is run by a non-profit industry organization known as the Hoge Raad voor Diamant (HRD), or Diamond High Council, which is largely responsible for the monitoring of diamond imports and exports on behalf of the Belgian government. As Smillie *et al.* factually document in their report, this delegation of power by the government has been an invitation to corruption and abuse of the system by organized crime.[9] They note that the HRD records the origin of a diamond as the country from which the diamond was last exported, so that diamonds produced in Sierra Leone may be officially registered as imported from Liberia, Israel, the United Kingdom, or whatever other trading centre they may have moved through before coming to Belgium. This obviously contributes to the ease with which conflict diamonds from Sierra Leone can be "laundered" by their illicit source. The certification system set out in the Kimberley Process is intended to prevent such diamond laundering.

B. The Kimberley Process

In May 2000, the Government of South Africa initiated the Kimberley Process by calling for the development of an international certification scheme for rough diamonds to prevent conflict diamonds from entering legitimate markets. This first meeting of concerned governments, the diamond industry and non-governmental organizations was held in the town of Kimberley – hence the name of the Process – where South African diamonds were discovered almost 150 years ago. The initiation of the process was preceded, and continues to be buttressed, by the concerted efforts of non-governmental organizations, individual governments, the United Nations (UN) and the diamond industry to take action on the issue of conflict diamonds.

---

(8) Smillie *et al.* (January 2000), p. 3.

(9) Smillie *et al.* (January 2000), pp. 34-36.

The UN has adopted a number of resolutions pertaining to diamond-related conflicts in particular countries and the role, in general, of diamonds in fuelling conflict.[10] One of the results of the PAC report – *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security* – was greater recognition of the situation in Sierra Leone by the international community. In particular, Resolution 1306, adopted by the Security Council on 5 July 2000, banned the direct or indirect import of all rough diamonds from Sierra Leone to UN Member States' territory and requested the UN Sanctions Committee to assess the role of diamonds in Sierra Leone. This led to the establishment of a UN Expert Panel – on which Canada was represented by Ian Smillie of PAC – which conclusively demonstrated the connections between the trade in diamonds by rebel groups and their acquisition of arms to fuel conflict in the region.[11]

Canada has played a key leadership role in efforts to stop the trade in conflict diamonds. Apart from PAC, Member of Parliament David Pratt has been deeply involved in these efforts as a result of his deep, ongoing interest and experience in Sierra Leone in particular. In February 1999, he was asked by then Minister of Foreign Affairs Lloyd Axworthy to take on the role of Special Envoy to Sierra Leone. After several fact-finding trips to Sierra Leone and surrounding areas, Mr. Pratt produced two substantive reports that have expanded the knowledge base of the crisis in Sierra Leone and the diamond trade in West Africa.[12] He later introduced a Private Member's Bill – Bill C-402[13] – aimed at prohibiting the importation of conflict diamonds into Canada. His bill was later overtaken by developments with the Kimberley

---

(10) From the UN General Assembly, Resolution 55/56, *The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*, 29 January 2001 (accessible at: http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r55.htm). See also the following resolutions adopted by the UN Security Council: Resolution 1173 (1998) on Angola; Resolution 1295 (2000) on Angola; Resolution 1304 (2000) on the Democratic Republic of Congo; Resolution 1306 (2000) on Sierra Leone (all accessible at: http://www.un.org/documents/scres.htm).

(11) The December 2000 report of the Expert Panel is accessible at: http://www.partnershipafricacanada.org/english/esierra.html.

(12) The first report, from 23 April 1999, is entitled *Sierra Leone: The Forgotten Crisis*. The second, *Sierra Leone: Danger and Opportunity in a Regional Conflict*, was presented to the Minister of Foreign Affairs on 27 July 2001. Both are accessible at: http://www.davidpratt.ca/specreport.htm.

(13) Bill C-402, An Act to prohibit the importation of conflict diamonds into Canada, first reading, 18 October 2001, 1st Session, 37th Parliament (accessible at: http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-402/C-402_1/C-402_cover-E.html).

Process. Mr. Pratt also represented Canada at a ministerial-level Kimberley Process meeting in Gabarone, Botswana, in November 2001.

In July 2000, the diamond industry, through the World Federation of Diamond Bourses and the International Diamond Manufacturers Association, created the World Diamond Council. The Council's mandate is the development, implementation and oversight of a tracking system for the export and import of rough diamonds to prevent the exploitation of diamonds for illicit purposes such as war and inhumane acts.(14)

The most recent Kimberley Process meeting was held in Ottawa in March 2002. That meeting produced the latest version of the Kimberley Process Working Document, which sets out the details of the process, including the obligations of participants.(15) Participants are required to do the following:

- Require rough diamond exports to be accompanied by a duly validated Kimberley Certificate;
- Require rough diamond imports to have a duly validated Kimberley Certificate (which at a minimum includes the Certificate number, the number of parcels, the carat weight, and the details of the importer and exporter);
- Require that the original of the Certificate be readily accessible for at least three years;
- Ensure that no shipment of rough diamonds is imported from or exported to a non-participant;
- Establish a detailed system of internal controls designed to eliminate the presence of conflict diamonds from shipments of rough diamonds imported into and exported from its territory;
- Designate an importing and an exporting authority;
- Ensure that rough diamonds are imported and exported in tamper-resistant containers;
- As required, amend or enact appropriate laws or regulations to implement and enforce the Certification Scheme and to maintain dissuasive and proportional penalties for transgressions; and

---

(14) For more information on the Council, see its web site at: http://www.worlddiamondcouncil.com/

(15) An earlier version of the Working Document (December 2001) is accessible at the World Diamond Council web site (see the US Legislation section): http://www.worlddiamondcouncil.com/

- Collect and maintain relevant official production, import and export data, and collate and exchange such data as directed in the Working Document.[16]

The Process is chaired by the Government of South Africa and currently includes 48 countries,[17] representing 98% of the global diamond trade. In April 2002, the UN General Assembly adopted Resolution 56/263[18] fully supporting the progress to date on the Kimberley Process and urging UN member states to participate actively in the proposed international certification scheme. The Resolution also requests that a progress report be submitted to the General Assembly by its 57th session. On 5 November 2002, Kimberley Process participants signed the "Interlaken Declaration"[19] adopting the Process and committing to launch it simultaneously beginning on 1 January 2003. They also agreed to ensure that measures taken to implement the Process are consistent with international trade rules. Accordingly, on 12 November 2002, Canada, Japan, the Philippines, Sierra Leone, Thailand, and the United Arab Emirates submitted a formal Request to the World Trade Organization (WTO) for a waiver from certain WTO provisions, in particular those in the 1994 *General Agreement on Tariffs and Trade*, that would conflict with implementation of the Kimberley Process.[20]

A key problem that remains with the Process is that it does not include a regular, independent, international monitoring scheme to oversee the national control systems being implemented by each participating country. This is something the involved non-governmental organizations have demanded; they argue that without such monitoring any country can join and

---

(16) *Kimberley Process Working Document*, nr 1/2002, Ottawa, 20 March 2002, Section IV.

(17) Angola, Australia, Austria, Belarus, Belgium, Botswana, Brazil, Canada, Central African Republic, China, Cyprus, Czech Republic, Democratic Republic of Congo, Denmark, Finland, France, Gabon, Germany, Greece, Guinea, India, Ireland, Israel, Italy, Ivory Coast, Japan, Luxembourg, Mauritius, Mexico, Namibia, Netherlands, Norway, Portugal, Russia, Sierra Leone, Singapore, South Africa, South Korea, Spain, Sri Lanka, Sweden, Switzerland, Tanzania, Thailand, United Arab Emirates, United Kingdom, United States of America, and Zimbabwe.

(18) *The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*, 9 April 2002 (accessible at: http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r56.htm).

(19) *Interlaken Declaration of 5 November 2002 on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*, Interlaken, Switzerland, 5 November 2002.

(20) *Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds – Request for a WTO Waiver*, WTO Document G/C/W/431, Council for Trade in Goods, World Trade Organization, Geneva, 12 November 2002. The Request (and the Interlaken Declaration, which is annexed to it) is accessible at the WTO web site by typing the above Document Number into the "Document Symbol" field of the search engine: http://docsonline.wto.org/gen_search.asp.

remain in the system without inspection. Thus, a country like Congo (Brazzaville), which produces no diamonds of its own, but which exported US$221 million worth of diamonds to Belgium last year, can join without inspection. The lack of such a verification system could seriously compromise the credibility and effectiveness of the whole Process.

C. Diamonds in Canada

The Kimberley Process and Bill C-14 have special relevance for Canada, as its diamond industry is one of the newest players in the global diamond marketplace. Canada is now responsible for about 6% of global rough diamond production by value (4% by weight) through its Ekati mine in the Northwest Territories (NWT), approximately 300 km northeast of Yellowknife. The mine is owned by BHP Billiton Diamonds Inc. and currently employs about 650 people. All diamonds produced by the mine are currently exported to London or Antwerp for sorting.

In 2003, the Diavik mine located near Ekati is expected to begin production. It is 60% owned by Diavik Diamond Mines Inc., which in turn is owned by Rio Tinto plc, and 40% by Aber Resources Ltd. This will increase Canadian rough diamond output to 12% of world production by value. As well, De Beers and Tahera Corporation each expect to begin operating new diamond mines at Snap Lake, NWT, and in Nunavut, respectively, by 2007. De Beers, Kensington Resources Limited and Cameco Corporation are involved in a joint venture exploring key diamond target areas in northern Saskatchewan. A diamond cutting and polishing industry is also beginning to develop, with approximately 80 people currently employed in the NWT as well as others in the Gaspé region of Quebec.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

The purpose of Bill C-14 is to implement Canada's obligations under the Kimberley Process. As stated in the Preamble of the bill, "the Kimberley Process establishes minimum requirements for an international scheme of certification for rough diamonds with a view to breaking the link between armed conflict and the trade in rough diamonds."

Clause 1 states the short title of the bill: the Export and Import of Rough Diamonds Act.

Key definitions are set out in the clause 2 interpretation provision. A "Canadian Certificate" refers to a "Kimberley Process Certificate" issued under the bill, and the latter certificate is a document issued by a participant in the Kimberley Process certifying that rough diamonds for export or import or in transit have been handled in a manner meeting the minimum requirements of the Kimberley Process. The term "conflict diamond" is not mentioned in the bill. Instead, all explicit diamond references are to the term "rough diamond," which is a diamond that is unsorted, unworked or simply sawn, cleaved or bruted, and that comes within the list of tariff provisions in the schedule to the *Customs Tariff*. The Minister of Natural Resources is the "Minister" responsible for implementing the bill and any accompanying regulations.

A. Ministerial Powers (Clauses 3-7)

Clause 3 enables the Minister of Natural Resources to add names to the schedule of the Act listing Kimberley Process participants. These could include the name of a state, international organization of states, dependent territory of a state, or a customs territory. Name deletions are also authorized for those ceasing to participate in the Process. The schedule currently contains the names of the 48 countries noted above in the background discussion of the Kimberley Process.

In administering the Act, the Minister is allowed, under clause 4, to disclose any information received in a Canadian Certificate application or gathered through an inspection under the Act **if, as amended by the House Committee, the Minister considers the disclosure to be in the public interest, taking into account the competitive position of the individual, corporation, partnership, trust, organization or association of persons affected by the disclosure**.

Clause 5 allows the Minister to collect, compile and use statistics respecting Canadian Certificates and Kimberley Process Certificates accompanying imports into Canada for analysis, study or exchange with other Process participants. Publication of the number of certificates dealt with is also allowed.

The Minister has broad powers of delegation under the bill. Clause 6 authorizes the Minister to delegate to *any* person the exercise of *any* power under the Act, except with respect to amending the schedule (clause 3), designating inspectors and investigators (clause 7(1)), and making regulations under the Act (clause 35). Clause 7(1) enables the

Minister to designate any person or class of persons the Minister considers qualified as an inspector or enforcement investigator under the Act. Such persons must receive a designation document specifying the terms and conditions of their position.

B. Exporting Rough Diamonds (Clauses 8-13)

Clause 8 requires every person exporting rough diamonds to ensure the diamonds are in a container meeting the requirements in the regulations to the Act and are accompanied by a Canadian Certificate.

The process for issuing Canadian Certificates is set out in clause 9. The bill describes only how applications submitted by residents of Canada are handled. There is no provision for applications by non-residents.[21] The Minister will issue a Canadian Certificate if the application meets the requirements in the regulations and the following criteria:

- the export is to a participant in the Kimberley Process;
- the information in the application is accurate;
- the rough diamonds covered by the application originated in Canada, **were extracted from mineral concentrates in Canada (as amended by the House Committee)**[22] and were imported from a Process participant or were in Canada when this provision came into force; and
- the fees enumerated in the regulations have been paid.

If the application does not meet the criteria listed above, the Minister will reject the application and send the applicant written reasons for the rejection. If the application does not meet the requirements of the regulations, the Minister must provide the applicant with a notice including written reasons for the deficiency. Under clause 10, if the applicant does not remedy the deficiency within what the Minister considers a "reasonable" time, the Minister may reject the application.

---

(21) See also the discussion later in this document of clause 43, which describes the potential liability of a Canadian resident who applies for a Canadian Certificate on behalf of, or for the use of, a non-resident, and the non-resident commits an offence under the Act.

(22) This amendment ensured that the legislation would apply only to the extracted rough diamonds and not to the large kimberlite mineral samples (often ranging from 100 to 1,000 tonnes), which are regularly sent to specialized processing facilities in other countries.

Clause 11 authorizes the Minister to issue a replacement Canadian Certificate where any information on the certificate is inaccurate or has changed and the certificate holder applies for a replacement. The Minister is able to invalidate a certificate under clause 12 upon determining that any information provided by the applicant to get the certificate, or any information on the certificate, is inaccurate or has changed.

Persons exporting rough diamonds have an obligation under clause 13 to report the export to the Minister in accordance with the regulations. Furthermore, such persons must carry out the export only at a point of exit designated in the regulations, if any are so designated.

C. Importing Rough Diamonds (Clauses 14-16)

Clause 14 requires importers of rough diamonds to ensure that on import the diamonds are in a container approved under the regulations, and are accompanied by a valid and accurate Kimberley Process Certificate issued by a Process participant. If the certificate requirement is met but the container has been opened, clause 15 permits the Minister to order the importer to return the rough diamonds to the participant who issued the certificate. If such an order is made, the diamonds may not be seized.

Clause 16 obligates rough diamond importers to report their imports to the Minister as directed in the regulations, and to do the import at a point of entry designated in the regulations, if any are so designated.

D. In-Transit Rough Diamonds (Clauses 17-18)

Clause 17 empowers investigators under the Act to seize in-transit rough diamonds if they are not accompanied by a Kimberley Process Certificate or are in a container that has been opened. The Minister may order in-transit rough diamonds that arrived in Canada "opened" to be returned to the Process participant who issued the certificate. Clause 18 makes explicit that, for the purposes of the Act, in-transit diamonds are deemed not to be imported or exported.

E. Inspections (Clauses 19-22)

Under clause 19, inspectors charged with administering the Act have the power to:

- enter and inspect any place – apart from a dwelling-place – or vehicle[23] where they have reason to believe there are rough diamonds, documentation or data relevant to the Act;
- open any package or container they have reason to believe contains any of the above-noted items;
- require any person to present any of the above-noted items for an inspection under whatever conditions the inspector considers necessary;
- require any person to present any document or thing to assist in identifying the person or the origin of the rough diamonds;
- examine the rough diamonds or anything related to them;
- examine and make copies of any documents or data they have reason to believe are relevant to the Act; and
- measure the rough diamonds and conduct tests or analyses not affecting their value.

In exercising these powers, inspectors may use any computer or data processing system to examine any data in the system. They may make, and remove for examination, printouts of any such data. They may also use the equipment at the inspection site to make any copies of documents or data **(the House Committee amended the provision to ensure the authority to make such copies was not limited to those of "electronic" data)**. Clause 20 empowers inspectors to stop any vehicle, or direct it somewhere where they can inspect it, if they have reason to believe it contains rough diamonds, documentation or data relevant to the Act.

Clause 21 requires inspectors exercising their powers under the Act to show their designation document on request. Under clause 22, the owner or person in charge of a place entered by an inspector, as well as all others present, has a duty to give the inspector all reasonable assistance in exercising his or her powers under the Act. This includes providing whatever information the inspector may require.

---

(23) This includes land, water and air vehicles. The bill uses the legal term "conveyance," which is broad enough to cover any vehicle.

F. Investigations (Clauses 23-24)

Clause 23 requires investigators exercising their enforcement powers under the Act to show their designation document on request. Clause 24 gives investigators broad powers of entry on private property. They may enter on and pass through or over private property. **The House Committee removed from clause 24 the exemption from liability for damage to property or infringement of rights relating to property when making such incursion on private property. This will ensure property owners are indemnified if damage occurs.**

G. Disposition of Things Seized (Clauses 25-27)

Clause 25 requires an investigator or peace officer who seizes rough diamonds or other things to, as soon as practicable, advise their owner or the person controlling them of the reason for the seizure and that they may apply for an application for their return (under clause 27(4)). The investigator or officer may store the diamonds or other things at the place where they were seized or at a secure storage site (clause 26).

Clause 27 prohibits the continued detention of diamonds and other things seized once the investigator has determined they meet the requirements of the Act, or 180 days have passed since their seizure. If following the 180-day period no prosecution has been initiated, the diamonds and other things must be returned to their owner or the person controlling them when they were seized.

However, if a prosecution is initiated under the Act, the diamonds and other things may be further detained until the conclusion of the proceedings. As well, following initiation of a prosecution, and where the diamonds or other things have been seized but not forfeited, their owner or the person controlling them at the time of the seizure may apply to the court conducting the proceedings for an order that they be returned. The court may make such an order if it is satisfied sufficient evidence exists or may reasonably be obtained without further detaining the diamonds or other things. If the accused is acquitted, the court may order that the diamonds and other things be returned to their owner or the person controlling them when they were seized.

H. Forfeiture (Clauses 28-32)

Under clause 28 of the bill, if a person is convicted of an offence under the Act, the convicting court may, on its own or at the request of either party, order the forfeiture to the federal Crown of any rough diamonds or other things seized in relation to the offence. If the owner of rough diamonds or other things seized consents to their forfeiture at any time, they are forfeited to the federal Crown (clause 29).

Upon the forfeiture of anything under the Act, the Minister must under clause 30 provide the former owner or person in control of the goods when they were seized with a forfeiture certificate. Clause 31 states that the manner of disposal of forfeited rough diamonds or other things is to be as prescribed in the regulations. Any rough diamonds or other things that are seized but not forfeited under the Act must be returned to their owner or the person controlling them when they were seized (clause 32). The only exception is when the owner or controlling person is convicted and fined; the goods may be retained until the fine is paid.

I. Liability for Costs (Clause 33)

Clause 33 states that anyone convicted of an offence under the Act is liable for all of the federal Crown's costs relating to the seizure, detention or forfeiture of rough diamonds or other things, less any proceeds obtained from the disposition of forfeited goods. These costs are considered debts due to the Crown, who may pursue them in court within five years of the time they were incurred.

J. Regulations (Clauses 34-35)

Clause 34 authorizes the Governor in Council to make any regulations necessary for the Act, including regulations setting fees for the issuance or replacement of a Canadian Certificate, and regulations designating points of entry for rough diamond imports and points of exit for exports. Clause 35 enables the Minister to make regulations on the following issues:

- the process for submitting an application for a Canadian Certificate or replacement certificate, including required information and documentation;
- the content of Canadian Certificates and their period of validity;
- the process and required information to submit a rough diamond export or import report;

- the requirements for containers for exporting or importing rough diamonds;
- the documents and data to be kept by exporters and importers of rough diamonds, including their form and content and how long they must be retained; and
- the disposition of rough diamonds and other things forfeited under the Act, including persons to be notified of their disposition and the manner of notice.

K. Offences and Punishment (Clauses 36-45)

The bill sets out a strict enforcement regime that can be used against those that contravene the Act. Clause 36 prohibits misrepresentations or the use of false or misleading information when applying for a Canadian Certificate or in connection with any subsequent use of the certificate. This also applies to any activities surrounding the export or the disposition of rough diamonds to which the certificate relates. As well, clause 37 prohibits the forging or altering of a Canadian Certificate. As stated in clause 38, certificates may not be transferred, assigned, given, bartered or sold if it is known, or should be known, that the certificate will be used for the export of rough diamonds other than those for which it was issued. Clause 39 prevents anyone from avoiding compliance with the Act by failing to maintain or falsifying records they are required to keep under the regulations.

Clause 40 sets out the offence of obstruction, **which prohibits anyone from interfering with an inspector's work under the Act, or prevents an inspector from doing such work. The House Committee slightly altered the construction of the provision to make it clearly imperative, and removed the reference to a summary conviction.**

As there were some technical errors in the construction of the punishment provisions in the first reading draft of the bill, the House Committee rearranged these provisions. The Committee added clause 40.1, which sets out the summary conviction offence[24] punishments for persons who contravene the following provisions:

- **export reporting and point of exit requirements (clause 13);**
- **import reporting and point of entry requirements (clause 16);**

---

(24) The two types of offences are "summary conviction" or "indictable." The basic difference between the two is that indictable offences are more serious and thus lead to harsher penalties. There are also various procedural distinctions between the two types of offences.

- **the duty to assist an inspector (clause 22); or**
- **obstruction of an inspector (clause 40).**

Any prosecution that arises under one of the above summary conviction offences may not be initiated after three years from the time when the complaint arose.

Clause 41 sets out the indictable and summary conviction offence punishments for persons who contravene the following provisions:

- **exporting requirements (clause 8);**
- **importing requirements (clause 14);**
- **false or misleading information, and misrepresentation (clause 36);**
- **forging or altering a Canadian Certificate (clause 37);**
- **transfer, sale, etc., of a Canadian Certificate (clause 38); or**
- **failing to maintain or falsifying records (clause 39).**

Anyone contravening any of the above clause 41 sections is guilty of:

- **an indictable offence and is liable to a fine of an amount at the discretion of the court or up to 10 years' imprisonment, or both; or**
- **a summary conviction offence liable to a fine of up to $25,000 or up to 12 months' imprisonment, or both.**

Under clause 41(2), the accused may use as a defence the fact that the Minister has ordered the rough diamonds in question returned (under clause 15(1)). Clause 41(3) states that summary conviction offences may not be initiated after three years from the time when the complaint arose. Clause 41(4) directs the court, when imposing a sentence on an offender, to consider the nature and value of the exported or imported rough diamonds in question, as well as any other relevant factors. Where a convicted person has benefited monetarily from committing the offence, clause 41(5) enables the court to order the person to pay an additional fine equal to what the court determines to be the monetary benefit the person received.

Clause 42 states that where a corporation commits an offence under the Act, any officer or director who was involved is also guilty of the offence and is liable on conviction to the punishment provided for the offence, whether or not the corporation has been prosecuted or convicted.

Where a Canadian Certificate is issued to someone who applied for it on behalf of another person who is not a resident of Canada and the other person commits an offence under the Act, the applicant is guilty of the same offence, whether or not the non-resident has been prosecuted or convicted (clause 43). The applicant is also liable on conviction to the punishment provided for the offence, as long as it is proven that person was aware of the offence occurring or did not exercise due diligence to prevent the commission of the offence.

Clause 45 authorizes the Crown to use any "shipping document" as admissible evidence for any prosecution under the Act as long as it appears from the document that:

- the rough diamonds were sent or shipped from Canada or came into Canada;
- a person, as shipper, consignor or consignee, sent or shipped the rough diamonds from Canada or brought them into Canada; or
- the rough diamonds were sent or shipped to a particular destination or person.

Furthermore, in the absence of evidence to the contrary, an admissible shipping document is considered proof of the above facts.

The House Committee added clause 45.1, which requires the Minister to review the provisions and operation of the Act three years after it comes into force. Within six months of undertaking the review, the Minister is to submit a report on the review to Parliament. If Parliament is not sitting at that time, the report is to be submitted within the first 15 of its next sitting days. The three-year period was chosen to coincide with the mandated three-year review of the international Kimberley Process.

This falls short of the suggestion made by non-governmental groups to create an independent board consisting of government officials along with industry and civil society representatives to monitor the implementation of Bill C-14 in Canada.

L. Coming into Force (Clause 46)

The Act is to come into force on a day or days fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

During second reading debate in the House of Commons, all federal political parties expressed strong support for the bill. This helped it move relatively quickly through the parliamentary process, in time to meet the international implementation target of the end of 2002.

Following first reading of the bill, several newspaper articles briefly described the Kimberley Process context and gave a broad idea of what the bill entails.[25] The most animated commentary appeared in the *Yellowknifer*,[26] which serves the region of Yellowknife, NWT. The people of Yellowknife have a definite vested interest in the bill, as the only operational mine in the Canadian diamond industry – the Ekati mine – operates out of the city's backyard, and there is the potential of hundreds of new jobs in the years to come as new mines open and the diamond polishing and cutting industry grows.

In its consideration of Bill C-14, the House Committee heard from several industry stakeholders as well as from representatives of the Canadian non-governmental organization, Partnership Africa Canada (PAC). All were generally positive about the Kimberley Process and the bill, and the need for both. PAC reiterated the position it has always taken, along with other involved non-governmental organizations around the world, that the Kimberley Process needs to, but does not currently, include a system for regular independent monitoring of national control mechanisms for it to be credible. As Ian Smillie of PAC recently explained in a *Globe and Mail* op-ed piece:

---

(25) Hélène Buzzetti, "Trafic de diamants : Ottawa exigera la certification des pierres brutes," *Le Devoir*, 11 October 2002, p. A3; Mike Blanchfield, "Canada moves to ban blood diamonds: Illicit stones used to finance African civil wars," *Ottawa Citizen*, 11 October 2002, p. A6; "Bill to ban blood diamonds," *Windsor Star*, 11 October 2002, p. A6.

(26) Thorunn Howatt, "Blood diamond bill tabled: Conflict diamonds are a humanitarian issue – Pelletier," *Yellowknifer*, 23 October 2002, p. A22; "Stonewalling Northern diamonds: Federal government's lack of action no surprise," *Yellowknifer*, 11 October 2002, p. A7; Thorunn Howatt, "Clock ticking on gem bill: Time tight to get federal law in place by January deadline," *Yellowknifer*, 9 October 2002, p. A23.

> **Why would anyone accept, without question, a certificate of authenticity from the Central African Republic when, for years, it has been exporting triple what it is capable of producing? Why would anyone trust Belgium? Through the 1990s, it imported annually anywhere from $500 million to $1 billion (U.S.) worth of diamonds from five West African countries in excess of what they were capable of producing. ... The growing chorus of advertisers who say that the problem is solved and that diamonds can now be guaranteed are wrong. All Canadian diamonds go to Antwerp for sorting, and some come back for cutting and polishing. Without credible, independent inspection, there are no guarantees.(27)**

Since second reading in the House, various other newspaper articles have contributed to the commentary on the bill and the Kimberley Process in general by highlighting the importance of the initiative and this outstanding concern that it does not include a mechanism for regular independent monitoring of national control systems.(28)

---

(27) Ian Smillie, "Global Diamonds are flawed, Think that gift is blood-free? Think again, says conflict diamond expert," *Globe and Mail*, 10 December 2002, p. A19.

(28) See, for example: Paul Knox, "Dealers' diamond cleanup code called toothless," *Globe and Mail*, 4 November 2002, p. A8; Mark Huband, "Diamond chiefs OK conflict-gem code," *National Post*, 30 October 2002, p. F14.

Résumé législatif **LS-440F**

PROJET DE LOI C-14 : LOI SUR L'EXPORTATION ET L'IMPORTATION DES DIAMANTS BRUTS

Jay Sinha
Division du droit et du gouvernement

Le 28 octobre 2002
Révisé le 8 janvier 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-14

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	10 octobre 2002
Deuxième lecture :	21 octobre 2002
Rapport du comité :	6 novembre 2002
Étape du rapport :	8 novembre 2002
Troisieme lecture :	8 novembre 2002

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	19 novembre 2002
Deuxième lecture :	26 novembre 2002
Rapport du comité :	4 décembre 2002
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	5 décembre 2002

Sanction royale : 12 décembre 2002

Lois du Canada 2002, chapitre 25

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 2

A. Coup d'œil sur l'industrie diamantaire 3
B. Le Processus de Kimberley 5
C. Les diamants au Canada 8

DESCRIPTION ET ANALYSE 9

A. Attributions du Ministre (art. 3 à 7) 10
B. Exportation de diamants bruts (art. 8 à 13) 11
C. Diamants bruts importés (art. 14 à 16) 12
D. Diamants bruts en transit (art. 17 et 18) 12
E. Inspections (art. 19 à 22) 12
F. Enquêtes (art. 23 et 24) 14
G. Mesures consécutives à la saisie (art. 25 à 27) 14
H. Confiscation (art. 28 à 32) 15
I. Responsabilité pour frais (art. 33) 15
J. Règlements (art. 34 et 35) 15
K. Infractions et peines (art. 36 à 45) 16
L. Entrée en vigueur (art. 46) 19

COMMENTAIRE 19

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-14 : LOI SUR L'EXPORTATION ET L'IMPORTATION DES DIAMANTS BRUTS*

Le projet de loi C-14 : Loi concernant le contrôle de l'exportation, de l'importation et du transit au Canada des diamants bruts et établissant un processus de certification pour leur exportation en vue de l'exécution par le Canada de ses obligations découlant du Processus de Kimberley, a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 10 octobre 2002[1]. Il a été approuvé en deuxième lecture le 21 octobre 2002 et, le même jour, soumis au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes. Le Comité a renvoyé le projet de loi à la Chambre avec plusieurs amendements le 6 novembre 2002 et la mesure législative a été adoptée en troisième lecture le 8 novembre 2002.

Le projet de loi C-14 a franchi l'étape de la première lecture au Sénat le 19 novembre 2002. Après la deuxième lecture le 26 novembre 2002, le projet de loi a été renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Le Comité a renvoyé le projet de loi au Sénat sans amendement le 4 décembre 2002. Le lendemain, le projet de loi a été adopté en troisième lecture au Sénat; il a reçu la sanction royale le 12 décembre 2002. Le projet de loi entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil.

Le Processus de Kimberley est un système international de certification des diamants bruts destiné à empêcher que les diamants de la guerre[2] – c'est-à-dire les diamants

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Voir le communiqué et la fiche d'information publiés conjointement par les ministères des Ressources naturelles, des Affaires étrangères et du Commerce international, et des Affaires indiennes et du Nord canadien le 10 octobre 2002 (http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newsreleases/2002/2002120_f.htm).

(2) On parle aussi de « diamants de sang » ou de « diamants du sang ».

bruts utilisés par les mouvements rebelles pour financer des activités militaires, notamment contre des régimes légitimes – n'aboutissent sur le marché légal. Les parties à ce processus de certification s'engagent à faire en sorte que les diamants bruts soient importés et exportés dans des contenants inviolables et soient accompagnés d'un certificat valide délivré par le gouvernement du pays exportateur pour confirmer que les diamants en question ne sont pas des diamants de la guerre. Le Processus est expliqué en détail plus loin.

Le projet de loi C-14 exécute les obligations contractées par le Canada lorsqu'il a accepté de participer au Processus de Kimberley – en faisant de Ressources naturelles Canada le responsable national de l'importation et de l'exportation des diamants bruts, et en créant un processus canadien de certification. De plus, le projet de loi contient des dispositions énonçant les obligations du Canada en matière d'inspection et d'exécution et, comme l'exige le Processus de Kimberley, il autorise l'exportation de diamants exclusivement à d'autres pays participants.

Bien que le présent résumé législatif tente de résumer aussi fidèlement que possible le projet de loi, le lecteur est invité à se reporter au texte de ce dernier.

CONTEXTE

Les diamants sont synonymes de beauté, de prestige, de richesse et d'amour. Ces images peuvent être évoquées dans certaines parties du monde, mais ailleurs, notamment en Afrique, les diamants et le commerce des diamants sont depuis des décennies symboles de corruption, de conflits violents et de misère humaine. Dans des pays comme la Sierra Leone, l'Angola et la République démocratique du Congo, les diamants alimentent depuis longtemps d'innombrables conflits, souvent catalysés par la vente illicite de diamants par des groupes de rebelles qui en utilisent le fruit pour financer l'achat d'armes.

En janvier 2000, l'organisation non gouvernementale d'Ottawa Partenariat Afrique Canada (PAC) a publié un rapport détaillé qui a fait date intitulé *Le cœur du problème : La Sierra Leone, les diamants et la sécurité humaine*(3). Rédigé par Ian Smillie, Lansana Gberie,

---

(3) Ian Smillie, Lansana Gberie et Ralph Hazleton, *Le cœur du problème : La Sierra Leone, les diamants et la sécurité humaine*, Ottawa, Partenariat Afrique Canada, janvier 2000. Le rapport est affiché intégralement en anglais sur le site de PAC (http://partnershipafricacanada.org/hsdp/index.html). Il en existe aussi un résumé en français (http://action.web.ca/home/pac/attach/sierra_french.pdf). Le présent résumé législatif renvoie le lecteur aux pages du rapport lui-même et, entre parenthèses, à celles du résumé.

Ralph Hazleton, ce rapport décrit en détail les méandres du marché mondial du diamant et explique comment le négoce du diamant en Sierra Leone a contribué à l'instabilité politique et militaire dans l'ensemble de l'Afrique occidentale, compromettant ainsi sérieusement la sécurité et les droits de la personne dans la région. Ce rapport a été l'un des facteurs qui ont conduit au Processus de Kimberley et faisait suite aux travaux de pionnier réalisés par une organisation non gouvernementale anglaise baptisée Global Witness (GW) qui avait fait paraître un rapport en décembre 1998 sur l'Angola : *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan* Conflict[4]. Des travaux semblables ont aussi été réalisés par Amnesty International, le plus récemment au sujet de la République démocratique du Congo dans un rapport d'octobre 2002 intitulé *Democratic Republic of Congo: Making a Killing*[5].

Avant d'aborder le Processus de Kimberley, il pourrait être utile d'examiner le fonctionnement de l'industrie diamantaire.

A. Coup d'œil sur l'industrie diamantaire[6]

L'industrie internationale du diamant a une ampleur considérable. En 2000, elle a produit environ 120 millions de carats de diamants bruts d'une valeur marchande de 7,5 milliards de dollars américains. Au bout de la chaîne diamantaire, c'est-à-dire lorsque les pierres ont été taillées, polies et montées en bijoux attrayants, cette production représente 70 millions de pièces de bijouterie valant près de 58 milliards de dollars américains.

Le marché diamantaire est contrôlé par un petit nombre de sociétés, notamment le groupe de sociétés De Beers, d'Afrique du Sud, qui achète la grande majorité des diamants produits dans le monde et règle à la fois l'offre et la demande par l'intermédiaire de sa Central Selling Organization (CSO), dont le siège est situé à Londres. La société se décrit comme le leader mondial en matière de prospection, d'exploitation, d'extraction, de tri, d'évaluation et de

---

(4) Global Witness, *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, Londres, décembre 1998. On peut consulter la version anglaise complète de ce rapport sur le site Web de GW (en anglais seulement, http://www.globalwitness.org/campaigns/diamonds/reports.html). On trouvera également sur ce site un rapport de GW paru en juin 2000 et intitulé *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds*.

(5) Amnesty International, *Democratic Republic of Congo: Making a Killing*, Londres, 22 octobre 2002. Le rapport est affiché intégralement sur le site Web d'Amnesty International (en anglais seulement, http://web.amnesty.org/ai.nsf/Print/AFR620212002?OpenDocument).

(6) Voir à ce sujet Smillie *et al.* (2000), p. 15 à 39 (p. 1 à 4 du résumé).

commercialisation du diamant[7]. Smillie et ses collaborateurs décrivent en ces termes le fonctionnement de la CSO.

> L[a] CSO achète des diamants en provenance autant des mines appartenant à De Beers que du « marché extérieur », des diamants produits par des sociétés autres que celles du groupe De Beers. Les diamants achetés par la CSO sont, en retour, vendus à l'occasion de dix ventes ou « vues » annuelles (sights), à 160 revendeurs privilégiés (sightholders ou « teneurs de vues »). Les vendeurs sont choisis par De Beers; on leur présente des « lots » de diamants mélangés. Les lots regroupent des diamants bruts de joaillerie et des borts, et ils peuvent contenir des pierres en provenance de divers pays. Le prix des lots est fixé par De Beers et les revendeurs les achètent – ironiquement sans les voir. Les revendeurs transportent ensuite les diamants vers d'autres villes où ils sont à nouveau triés et emballés pour la revente ou pour être taillés et polis.[8]

La plupart de ces revendeurs habitent Anvers, le centre mondial du diamant brut et le principal « marché extérieur » pour plus de la moitié de tous les diamants du marché mondial. Le commerce officiel des diamants basé à Anvers est dirigé par le Hoge Raad voor Diamant (HRD) – le « haut conseil du diamant » – une organisation-cadre sans but lucratif de l'industrie du diamant. Le HRD est chargé principalement de surveiller l'importation et l'exportation des diamants au nom du gouvernement belge. Comme Smillie et ses collaborateurs le montent, preuve à l'appui, dans leur rapport, cette délégation de pouvoirs constitue une invitation à la corruption et aux abus par le crime organisé[9]. Les auteurs indiquent que le HRD enregistre l'origine d'un diamant en inscrivant le dernier pays d'où celui-ci a été exporté. En conséquence, des diamants en provenance de la Sierra Leone, par exemple, peuvent être importés et enregistrés officiellement comme s'ils venaient du Libéria, de la Guinée, d'Israël, du Royaume-Uni ou de tout autre centre de commerce par lequel ils auraient transité avant d'aboutir en Belgique. Cet état de fait contribue évidemment à faciliter le blanchiment des diamants illicites de la Sierra Leone par leurs fournisseurs illégaux. Le système de certification constitué par le Processus de Kimberley doit empêcher un tel blanchiment de diamants.

---

(7) Voir le site Web de De Beers (http://www.debeersgroup.com/deBeers/dbIntroduction.asp).

(8) Smillie *et al.* (2000), p. 3 (p. 2 du résumé).

(9) *Ibid.*, p. 34 à 36 (p. 4 du résumé).

B. Le Processus de Kimberley

En mai 2000, le gouvernement de l'Afrique du Sud a lancé le Processus de Kimberley en proposant la mise en place d'un cadre international de certification des diamants bruts destiné à empêcher les diamants de la guerre d'arriver sur des marchés légitimes. La première rencontre des gouvernements, intervenants de l'industrie du diamant et organisations non gouvernementales intéressés a été tenue dans la ville de Kimberley, en Afrique du Sud – d'où le nom du processus – où on a découvert des diamants il y a près de 150 ans. Ce geste a été précédé et continue d'être étayé par les efforts concertés d'organisations non gouvernementales, de gouvernements, des Nations Unies et de l'industrie du diamant, qui souhaitent prendre des mesures pour éliminer le problème des diamants de la guerre.

Les Nations Unies ont adopté un certain nombre de résolutions relatives aux guerres qui ont un lien avec les diamants dans certains pays et au sujet du rôle joué en général par les diamants pour ce qui est d'alimenter les conflits[10]. L'un des résultats du rapport de PAC *Le cœur du problème : La Sierra Leone, les diamants et la sécurité humaine* a été une reconnaissance accrue de la situation en Sierra Leone par la communauté internationale. Plus particulièrement, la résolution 1306 du 5 juillet 2000 du Conseil de sécurité a interdit l'importation directe ou indirecte de diamants bruts de la Sierra Leone sur le territoire d'États membres des Nations Unies et a demandé au Comité des sanctions de l'ONU d'évaluer le rôle des diamants en Sierra Leone. Cette démarche a conduit à la création du comité d'experts de l'ONU (au sein duquel le Canada a été représenté par Ian Smillie du PAC), qui a démontré catégoriquement les liens entre le commerce du diamant par les groupes de rebelles et l'acquisition d'armes pour alimenter la guerre dans la région[11].

Le Canada joue un rôle de premier plan dans la lutte contre le commerce des diamants de la guerre. En plus du PAC, le député David Pratt s'est grandement investi dans ce

---

(10) Résolution 55/56 de l'Assemblée générale de l'ONU, *Le rôle des diamants dans les conflits : briser le lien entre le négoce illicite des diamants bruts et les conflits armés afin de contribuer à la prévention et au règlement des conflits*, 29 janvier 2001 (http://www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55_1f.htm). Voir également ces résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU : résolution 1173 (1998) sur la situation en Angola, résolution 1295 (2000) sur la situation en Angola, résolution 1304 (2000) sur la situation concernant la République démocratique du Congo, résolution 1306 (2000) sur la situation en Sierra Leone, toutes affichées à http://www.un.org/french/documents/scres.htm.

(11) Le rapport de décembre 2000 du Groupe d'Experts est affiché à l'adresse http://www.un.org/french/docs/sc/committees/SierraLeone/1195f-1.pdf.

travail après s'être énormément intéressé à ce dossier et s'être rendu en Sierra Leone. En février 1999, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Lloyd Axworthy, lui a demandé d'agir comme envoyé spécial en Sierra Leone. Après plusieurs missions d'information dans ce pays et dans les régions avoisinantes, M. Pratt a produit deux rapports importants qui ont permis de mieux comprendre la crise qui secoue la Sierra Leone et le commerce des diamants en Afrique de l'Ouest[12]. Il a plus tard déposé un projet de loi privé, le projet de loi C-402[13], pour interdire l'importation de diamants de la guerre au Canada. Ce projet de loi est par la suite devenu caduc, du fait du Processus de Kimberley. M. Pratt a également représenté le Canada lors d'une rencontre ministérielle pour le Processus de Kimberley à Gabarone, au Botswana, en novembre 2001.

En juillet 2000, l'industrie diamantaire, par le truchement de la World Federation of Diamond Bourses et de l'International Diamond Manufacturers Association, a créé le World Diamond Council. Son mandat consiste à élaborer, à mettre en œuvre et à surveiller un système de suivi de l'importation et de l'exportation des diamants bruts afin de prévenir l'exploitation de diamants à des fins illicites telles que la guerre et les actes inhumains[14].

La dernière réunion tenue dans le cadre du Processus de Kimberley a eu lieu à Ottawa en mars 2002. Cette réunion a produit la dernière version du document de travail sur le Processus de Kimberley, document qui énonce les modalités du Processus, y compris les obligations des participants[15], lesquels doivent :

- exiger que les diamants bruts à exporter soient accompagnés d'un certificat Kimberley authentifié;

---

(12) Le premier rapport est daté du 23 avril 1999 et est intitulé *Sierra Leone: The Forgotten Crisis*. Le deuxième, *Sierra Leone: Danger and Opportunity in a Regional Conflict*, a été présenté au ministre des Affaires étrangères le 27 juillet 2001. On peut consulter les deux rapports en version anglaise sur le site Web de M. Pratt (http://www.davidpratt.ca/specreport.htm).

(13) Projet de loi C-402 : Loi interdisant l'importation au Canada de diamants servant à financer les conflits, première lecture le 18 octobre 2001, 1re session, 37e législature (http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-402/C-402_1/C-402_cover-F.html)

(14) On peut trouver plus d'information sur le site Web du Council (http://www.worlddiamondcouncil.com/)

(15) Une version antérieure du document de travail (décembre 2001) est accessible sur le site Web du World Diamond Council (http://www.worlddiamondcouncil.com/).

- exiger que les diamants bruts à importer soient accompagnés d'un certificat Kimberley authentifié (lequel doit à tout le moins comporter un numéro de certificat, le nombre de colis, le poids en carats et les coordonnées de l'importateur et de l'exportateur);

- exiger que l'original du certificat soit facile à consulter pendant au moins trois ans;

- veiller à ce qu'aucun envoi de diamants bruts ne soit importé d'un pays non participant ou y soit exporté;

- mettre en place un système détaillé de contrôles internes destiné à éliminer les diamants de la guerre des envois de diamants bruts importés sur leur territoire et exportés de celui-ci;

- désigner une instance chargée d'importer et d'exporter les diamants bruts;

- veiller à ce que les diamants bruts soient importés et exportés dans des contenants inviolables;

- modifier ou adopter, au besoin, des lois ou des règlements visant à mettre en vigueur et en œuvre le cadre de certification et à instaurer des sanctions dissuasives et proportionnelles pour les contrevenants;

- recueillir et tenir des données pertinentes sur la production, l'importation et l'exportation, ainsi que trier et échanger de telles données comme l'exige le document de travail[16].

Le Processus est présidé par le gouvernement de l'Afrique du Sud et compte actuellement 48 pays[17] qui représentent 98 p. 100 du commerce mondial du diamant. En avril 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 56/263[18] qui appuyait inconditionnellement les progrès réalisés dans le cadre du Processus de Kimberley et exhortait les États membres de l'ONU à participer activement au programme de certification internationale proposé. Cette résolution demande également qu'un rapport d'activités soit présenté à l'Assemblée générale au cours de sa 57e session. Le 5 novembre 2002, les participants au

---

(16) Document de travail sur le Processus de Kimberley, n° 1/2002, Ottawa, 20 mars 2002, section IV.

(17) Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Botswana, Brésil, Canada, Chine, Chypre, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Danemark, Émirats Arabes Unis, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Gabon, Grèce, Guinée, Île Maurice, Inde, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Namibie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Sierra Leone, Singapour, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande et Zimbabwe.

(18) *Le rôle des diamants dans les conflits : briser le lien entre le négoce illicite des diamants bruts et les conflits armés afin de contribuer à la prévention et au règlement des conflits*, 9 avril 2002 (http://www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res56_3f.htm).

Processus de Kimberley ont signé la « Déclaration d'Interlaken »[19], dans laquelle ils adoptaient le processus et s'engageaient à le lancer simultanément à compter du 1er janvier 2003. Ils convenaient également de s'assurer que les mesures prises pour mettre en œuvre ce processus sont conformes aux règles du commerce international. Par conséquent, le 12 novembre 2002, le Canada, le Japon, les Philippines, la Sierra Leone, la Thaïlande et les Émirats arabes unis ont transmis une demande officielle à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin d'obtenir une dérogation à certaines dispositions de l'OMC, en particulier à celles de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994, qui entreraient en conflit avec la mise en œuvre du Processus de Kimberley[20].

L'une des principales lacunes du Processus est qu'il ne prévoit pas une surveillance régulière, indépendante et internationale des systèmes de contrôle nationaux en voie de mise en œuvre dans chaque pays participant. C'était là une demande des organisations non gouvernementales concernées; ces dernières soutiennent que sans cette surveillance, tout pays peut adhérer à ce système et y demeurer sans inspection, par exemple un pays comme le Congo (Brazzaville), qui ne produit aucun diamant lui-même, mais qui a exporté pour 221 millions de dollars américains de diamants en Belgique l'an dernier. L'absence d'un tel système de vérification pourrait sérieusement compromettre la crédibilité et l'efficacité de l'ensemble du Processus.

C. Les diamants au Canada

Le Processus de Kimberley et le projet de loi C-14 revêtent une signification particulière pour le Canada, car l'industrie canadienne du diamant est l'un des derniers acteurs arrivés sur la scène mondiale du diamant. La production canadienne représente actuellement environ 6 p. 100 de la valeur de la production mondiale de diamants bruts (4 p. 100 de son poids), grâce à la mine Ekati (Territoires du Nord-Ouest), située à environ 300 kilomètres au

---

(19) *Interlaken Declaration of 5 November 2002 on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*, Interlaken (Suisse), le 5 novembre 2002.

(20) *Système de certification du processus de Kimberley pour les diamants bruts – Demande de dérogation dans le cadre de l'OMC*, document de l'OMC G/C/W/431, Conseil du commerce des marchandises, Organisation mondiale du commerce, Genève, 12 novembre 2002. La demande (et la Déclaration d'Interlaken qui lui est annexée) peuvent être consultées sur le site Web de l'OMC en dactylographiant le numéro de document mentionné ci-dessus dans la fenêtre « cote du document » du moteur de recherche du site Web consacré à la documentation de l'OMC (http://docsonline.wto.org/gen_search.asp).

nord-est de Yellowknife. Cette mine appartient à BHP Billiton Diamonds Inc. et emploie environ 650 personnes. Tous les diamants produits par la mine sont exportés à Londres ou à Anvers pour y être triés.

En 2003, la mine Diavik, située près de la mine Ekati, devrait entrer en production. Cette mine appartient pour 60 p. 100 à Diavik Diamond Mines Inc., laquelle appartient à Rio Tinto plc, et pour 40 p. 100 à Aber Resources Ltd. Avec cette mise en service, la production canadienne de diamants bruts représentera 12 p. 100 de la valeur de la production mondiale. Par ailleurs, De Beers et Tahera Corporation prévoient de commencer à exploiter de nouvelles mines de diamants respectivement à Snap Lake (T.N.-O.) et au Nunavut d'ici à 2007. En outre, De Beers, Kensington Resources Limited and Cameco Corporation participent à une coentreprise prévoyant l'exploration d'importantes zones qui pourraient être diamantifères dans le nord de la Saskatchewan. Une industrie de la taille et du polissage de diamants commence à se développer; déjà, environ 80 personnes sont employées dans les T.N.-O. et d'autres travaillent dans ce secteur en Gaspésie, au Québec.

DESCRIPTION ET ANALYSE

La raison d'être du projet de loi C-14 est d'exécuter les engagements du Canada relativement à sa participation au Processus de Kimberley. Comme il est indiqué dans le préambule de la loi : « le Processus de Kimberley établit les exigences minimales relatives à un système international pour la certification des diamants bruts qui vise à scinder tout lien entre les conflits armés et le commerce des diamants bruts ».

L'article 1 donne le titre abrégé de la Loi : Loi sur l'exportation et l'importation des diamants bruts.

L'article 2 (Définitions) donne la définition des termes utilisés dans la loi. Un certificat canadien est un certificat du Processus de Kimberley délivré en vertu de la Loi; le certificat du Processus de Kimberley est un document délivré par un participant, qui certifie que les diamants bruts destinés à l'exportation ou à l'importation ou en transit ont été traités de manière à répondre aux exigences minimales prévues par le Processus de Kimberley. L'expression « diamants de la guerre » n'est pas employée dans le projet de loi. Les mentions explicites de diamants portent sur des diamants bruts, à savoir des diamants non triés, non travaillés ou simplement sciés, clivés ou débrutés et qui figurent sur la liste des dispositions

tarifaires de l'annexe du *Tarif des douanes*. Le ministre des Ressources naturelles est le ministre chargé de la mise en œuvre du projet de loi et des règlements qui en découleront.

A. Attributions du Ministre (art. 3 à 7)

L'article 3 dispose que le Ministre peut ajouter des noms à l'annexe de la Loi qui énumère les participants au Processus de Kimberley. Il peut s'agir du nom d'un État, d'une dépendance d'un État, d'une organisation internationale d'États ou d'un territoire douanier. Le Ministre peut aussi retrancher le nom d'une entité qui a cessé d'y participer. La liste contient actuellement les noms de 48 pays déjà mentionnés sous la rubrique « Le Processus de Kimberley » de la section « Contexte ».

Pour l'application de la Loi, le Ministre est habilité par l'article 4 à communiquer des renseignements reçus dans le cadre d'une demande de certificat canadien ou recueillis au cours d'une inspection faite sous le régime de la Loi **s'il estime – comme l'a demandé dans un amendement le Comité de la Chambre – compte tenu de la situation concurrentielle de la personne physique ou morale, de la société de personnes, de la fiducie, de l'organisme ou de l'association de personnes touchées par cette communication, que celle-ci est exigée par l'intérêt public.**

L'article 5 permet au Ministre de recueillir, de compiler et d'utiliser des données statistiques relatives aux certificats canadiens et aux certificats du Processus de Kimberley accompagnant les importations, pour analyse ou étude ou en vue de les échanger avec d'autres participants. Il peut aussi rendre public le nombre de ces certificats.

Le Ministre dispose de vastes pouvoirs de délégation en vertu du projet de loi. L'article 6 permet au Ministre d'autoriser *toute* personne à exercer en son nom *toute* attribution qu'il exerce au titre des autres dispositions de la Loi, sauf la modification de l'annexe (art. 3), la désignation d'inspecteurs ou d'enquêteurs (par. 7(1)) et la prise de règlements (art. 35). Le paragraphe 7(1) dispose que le Ministre peut désigner des personnes – individuellement ou par catégorie – qu'il estime qualifiées à titre d'inspecteurs chargés de l'application de la Loi ou d'enquêteurs chargés de faire observer la Loi. Ces personnes doivent recevoir un certificat de désignation attestant leur qualité et précisant les modalités de leur désignation.

B. Exportation de diamants bruts (art. 8 à 13)

L'article 8 oblige l'exportateur de diamants bruts à veiller à ce que les diamants soient dans un contenant conforme aux normes réglementaires établies en vertu de la Loi et accompagnés d'un certificat canadien.

Le processus de délivrance des certificats canadiens est établi à l'article 9. Le projet de loi décrit uniquement le traitement des demandes présentées par des résidents du Canada. Il n'y est pas question des demandes faites par des non-résidents[21]. Le Ministre délivre un certificat canadien si la demande satisfait aux exigences du règlement et aux critères suivants :

- l'exportation se fait vers un participant au Processus de Kimberley;
- les renseignements qui figurent dans la demande sont exacts;
- les diamants bruts visés proviennent du Canada, **ont été extraits au Canada de concentrés de minéraux (selon l'amendement à cet effet apporté par le Comité de la Chambre)[22]**, ont été importés d'un participant au Processus ou se trouvaient au Canada à la date d'entrée en vigueur du présent article;
- les droits réglementaires ont été versés.

Si la demande ne satisfait pas aux critères susmentionnés, le Ministre doit la rejeter et aviser par écrit le demandeur des motifs du rejet. Si la demande ne satisfait pas aux exigences réglementaires, le Ministre en avise par écrit le demandeur, explications à l'appui. L'article 10 prévoit que si le demandeur ne remédie pas à la situation dans un délai que le Ministre estime « raisonnable », celui-ci peut rejeter la demande.

L'article 11 permet au Ministre, sur demande du titulaire de certificat, de délivrer un certificat canadien de remplacement dans le cas où un renseignement figurant sur le certificat canadien est inexact ou a changé. Le Ministre peut aussi, selon l'article 12, invalider un

---

(21) Voir aussi ci-dessous l'analyse de l'article 43, où il est question de la responsabilité possible du résident canadien qui demande un certificat canadien au nom d'un non-résident ou pour l'usage de celui-ci, dans les cas où le non-résident commet une infraction à la Loi.

(22) Cet amendement visait à faire en sorte que la Loi ne s'applique qu'aux diamants bruts extraits et non aux grands échantillons de minéraux kimberlitiques (variant souvent de 100 à 1 000 tonnes) qui sont régulièrement envoyés à des entreprises de transformation spécialisées situées dans d'autres pays.

certificat canadien s'il estime que les renseignements qui y figurent ou qui ont été fournis par le demandeur pour obtenir le certificat ne sont pas exacts ou ont changé.

L'article 13 oblige les exportateurs de diamants bruts à présenter au Ministre, en conformité avec les règlements, un rapport sur l'exportation de ces diamants. De plus, les diamants bruts doivent être exportés uniquement au point de sortie désigné, le cas échéant, par règlement.

C. Diamants bruts importés (art. 14 à 16)

Selon l'article 14, l'importateur de diamants bruts doit veiller à ce que, lors de l'importation, ceux-ci soient dans un contenant conforme aux normes réglementaires et soient accompagnés d'un certificat du Processus de Kimberley valide et exact délivré par un participant au Processus. Si les exigences relatives au certificat sont respectées, mais que le contenant a été ouvert, l'article 15 permet au Ministre d'ordonner à l'importateur de retourner les diamants bruts au participant qui a délivré le certificat. Dans un tel cas, les diamants ne peuvent être saisis.

L'article 16 oblige l'importateur de diamants bruts à présenter au Ministre, en conformité avec les règlements, un rapport sur l'importation de ces diamants. De plus, les diamants bruts doivent être importés au point d'entrée désigné, le cas échéant, par règlement.

D. Diamants bruts en transit (art. 17 et 18)

L'article 17 permet à tout enquêteur, dans le cadre de la Loi, de saisir les diamants bruts en transit s'ils ne sont pas accompagnés d'un certificat du Processus de Kimberley ou s'ils sont dans un contenant qui a été ouvert. Le Ministre peut ordonner que les diamants bruts en transit arrivés au Canada dans un contenant qui a été ouvert soient retournés au participant au Processus ayant délivré le certificat. L'article 18 précise que, pour l'application de la Loi, les diamants bruts en transit sont réputés ne pas être importés ni exportés.

E. Inspections (art. 19 à 22)

Selon l'article 19, l'inspecteur chargé de l'application de la Loi peut :

- procéder à l'inspection de tout lieu – à l'exclusion d'un local d'habitation – ou de tout véhicule[23], s'il a des motifs de croire que s'y trouvent des diamants bruts, des documents ou des données utiles qui sont visés par la Loi ou qui la concernent;

- ouvrir tout emballage ou contenant s'il a des motifs de croire que s'y trouvent les éléments susmentionnés;

- exiger d'une personne qu'elle présente, pour inspection, les éléments susmentionnés selon les modalités qu'il juge nécessaires;

- exiger d'une personne qu'elle présente tout document ou autre objet qui peut lui permettre d'établir son identité ou l'origine des diamants bruts;

- examiner les diamants bruts ou tout autre objet qui leur est relié;

- examiner les documents et les données dont il a des motifs de croire qu'ils sont utiles à l'application de la Loi et en faire des copies;

- mesurer les diamants bruts et effectuer des essais ou des analyses qui ne modifient en rien leur valeur.

Dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs, l'inspecteur peut utiliser tout ordinateur ou système informatique pour examiner les données qu'il contient. Il peut obtenir ces données sous forme d'imprimé ou les emporter pour les examiner. Il peut aussi utiliser le matériel se trouvant au lieu d'inspection pour faire des copies des documents ou des données **(le Comité de la Chambre a amendé la disposition afin de faire en sorte que le pouvoir de faire de telles copies ne se limite pas aux données « électroniques »).** L'article 20 permet à l'inspecteur d'ordonner l'immobilisation de tout véhicule ou de le rediriger vers un lieu où il pourra l'inspecter s'il a des motifs de croire que s'y trouvent des diamants bruts, des documents ou des données qui sont visés par la Loi ou qui la concernent.

L'article 21 dispose que, dans le cadre des pouvoirs que lui confère la Loi, l'inspecteur doit présenter sur demande le certificat de désignation attestant sa qualité. L'article 22 prévoit que le propriétaire ou le responsable du lieu inspecté, ainsi que quiconque s'y trouve, sont tenus de prêter à l'inspecteur toute l'assistance possible pour l'exercice des pouvoirs que lui confère la Loi, y compris lui fournir les renseignements qu'il exige.

---

(23) Sont inclus les moyens de transport terrestre, maritime et aérien. Le projet de loi utilise le terme « moyen de transport », qui est suffisamment large pour inclure tous les véhicules.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Enquêtes (art. 23 et 24)

Aux termes de l'article 23, l'enquêteur, lorsqu'il exerce ses pouvoirs en vue de faire observer la Loi, présente, sur demande, le certificat de désignation attestant sa qualité. L'article 24 lui confère des pouvoirs étendus de pénétrer dans une propriété privée : il peut y pénétrer et y circuler. **Le Comité de la Chambre a éliminé de l'article 24 l'exemption de responsabilité pour dommages à la propriété ou violation de droits relatifs à la propriété lorsque l'enquêteur pénètre dans une propriété privée. Ainsi, les propriétaires seront indemnisés s'ils subissent des dommages.**

G. Mesures consécutives à la saisie (art. 25 à 27)

L'article 25 oblige l'enquêteur ou l'agent de la paix qui saisit des diamants bruts ou d'autres objets à porter, dans les meilleurs délais, les motifs de la saisie à la connaissance de leur propriétaire ou de la dernière personne à en avoir eu la possession ou la garde et à l'aviser qu'une demande de restitution à leur égard peut être faite en vertu du paragraphe 27(4). L'enquêteur ou l'agent de la paix peut entreposer les diamants ou les autres objets saisis sur le lieu même de la saisie ou les entreposer dans un lieu sûr (art. 26).

L'article 27 dispose que les diamants bruts ou les autres objets saisis ne peuvent être retenus après la constatation par l'enquêteur de leur conformité à la Loi ou après l'expiration d'un délai de 180 jours à compter de la date de la saisie. Si, à l'expiration du délai de 180 jours, aucune poursuite pénale n'a été engagée, les diamants et les autres objets doivent être restitués à leur propriétaire ou à la dernière la personne à en avoir eu la possession ou la garde.

Cependant, en cas de poursuite pénale engagée en vertu de la Loi, la rétention des diamants et des autres objets peut se poursuivre jusqu'à l'issue définitive de l'affaire. De même, après qu'une poursuite pénale est engagée et lorsque les diamants ou les autres objets ont été saisis mais non confisqués, leur propriétaire ou la dernière personne à en avoir eu la possession ou la garde peut demander leur restitution au tribunal saisi de l'affaire. Le tribunal peut faire droit à la demande s'il est convaincu qu'il existe ou que peuvent être obtenus suffisamment d'éléments de preuve pour rendre inutile la rétention des diamants ou des autres objets. Si l'accusé est acquitté, le tribunal peut ordonner que les diamants et les autres objets soient restitués à leur propriétaire ou à la dernière personne à en avoir eu la possession ou la garde.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

H. Confiscation (art. 28 à 32)

Selon l'article 28, en cas de déclaration de culpabilité pour infraction à la Loi, le tribunal peut, de sa propre initiative ou sur demande de l'une des parties aux procédures, ordonner la confiscation des diamants bruts ou des autres objets saisis reliés à l'infraction au profit de la Couronne fédérale. Le propriétaire des diamants bruts ou des autres objets saisis peut consentir en tout temps à leur confiscation; le cas échéant, les biens sont confisqués au profit de la Couronne fédérale (art. 29).

En cas de confiscation prévue par la Loi, le Ministre doit remettre un certificat de confiscation au propriétaire des objets confisqués ou à la dernière personne à en avoir eu la possession ou la garde (art. 30). L'article 31 énonce que, dans les cas où des diamants bruts ou d'autres objets sont confisqués en vertu de la Loi, il en est disposé suivant les modalités prévues par règlement. Les diamants bruts ou les autres objets saisis qui ne sont pas confisqués dans le cadre de la Loi sont restitués à leur propriétaire ou à la dernière personne à en avoir eu la possession ou la garde (art. 32). Il y a exception uniquement lorsque l'une ou l'autre de ces personnes est déclarée coupable d'une infraction et condamnée à une amende; la rétention des biens peut alors être prolongée jusqu'au paiement de l'amende.

I. Responsabilité pour frais (art. 33)

L'article 33 dispose que les personnes déclarées coupables d'infraction à la Loi sont responsables de la totalité des frais liés à la saisie, à la rétention ou à la confiscation des diamants bruts ou des autres objets supportés par la Couronne fédérale, dont est retranché le produit net éventuel de leur aliénation. Les frais constituent des créances de Couronne dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre devant tout tribunal compétent dans les cinq ans qui suivent la date à laquelle ils ont été faits.

J. Règlements (art. 34 et 35)

L'article 34 permet au gouverneur en conseil de prendre les règlements nécessaires à l'application de la Loi, et notamment des règlements fixant les droits à payer pour la délivrance ou le remplacement d'un certificat canadien et des règlements désignant les points d'entrée et de sortie pour l'importation et l'exportation des diamants bruts. L'article 35 dispose que le Ministre peut prendre des règlements concernant :

- les modalités de présentation de la demande d'un certificat canadien ou d'un certificat de remplacement, y compris les renseignements et les documents requis;

- le contenu et la période de validité du certificat canadien;

- les modalités de présentation du rapport sur l'exportation ou l'importation des diamants bruts et les renseignements devant y figurer;

- les normes relatives aux contenants pour l'importation ou l'exportation des diamants bruts;

- les documents et les données devant être tenus par les exportateurs et les importateurs de diamants bruts, y compris leur forme, leur contenu et la période durant laquelle ils doivent être tenus;

- les modalités de disposition des diamants bruts ou des autres objets confisqués en vertu de la Loi, y compris les personnes à aviser de leur disposition et les modalités relatives à l'avis.

K. Infractions et peines (art. 36 à 45)

Le projet de loi établit un régime d'application strict qui peut être utilisé à l'endroit des contrevenants à la Loi. L'article 36 interdit de faire une déclaration erronée ou de fournir des renseignements faux ou trompeurs dans une demande de certificat canadien ou à l'égard de l'usage subséquent de ce certificat. Cette disposition s'applique également aux activités relatives à l'exportation ou à la disposition des diamants bruts visés par le certificat. De même, l'article 37 interdit de fabriquer un faux certificat canadien ou de modifier un renseignement qui figure dans un certificat. Selon l'article 38, nul ne peut transférer, céder, donner, échanger ou vendre un certificat canadien visant des diamants bruts donnés s'il sait ou devrait savoir que le certificat sera utilisé pour l'exportation d'autres diamants bruts. Comme le prévoit l'article 39, nul ne peut, en vue d'éluder l'observation de la Loi, falsifier ou omettre de maintenir des documents devant être tenus en application des règlements.

L'article 40 traite de l'infraction d'entrave **qui interdit à quiconque d'entraver l'action d'un inspecteur dans l'exercice des fonctions que lui confère la Loi. Le Comité de la Chambre a légèrement modifié le texte de la disposition afin de la rendre nettement impérative et a éliminé le renvoi à la procédure sommaire.**

Comme certaines erreurs ont été constatées dans les dispositions relatives aux sanctions de la première version du projet de loi, le Comité de la Chambre a remanié ces dispositions. Il a ajouté l'article 40.1 afin de préciser les infractions punissables sur

déclaration de culpabilité par procédure sommaire[24], c'est-à-dire les infractions aux dispositions concernant les points suivants :

- **les exigences relatives au rapport sur l'exportation et au point de sortie (art. 13);**
- **les exigences relatives au rapport sur l'importation et point d'entrée (art. 16);**
- **l'obligation de prêter assistance à un inspecteur (art. 22);**
- **l'entrave au travail d'un inspecteur (art. 40).**

Les poursuites pour infraction à ces dispositions se prescrivent par trois ans à compter de la perpétration.

L'article 41 précise les sanctions pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation et par procédure sommaire dans le cas des dispositions relatives aux points suivants :

- **les exigences relatives à l'exportation (art. 8);**
- **les exigences relatives à l'importation (art. 14);**
- **les faux renseignements (art. 36);**
- **la fabrication de faux (art. 37);**
- **le transfert, la cession ou la vente d'un certificat canadien (art. 38);**
- **les fausses indications ou inscriptions (art. 39).**

Quiconque contrevient à l'une ou l'autre de ces dispositions commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :

- **par mise en accusation, une amende dont le montant est fixé par le tribunal et un emprisonnement maximal de 10 ans, ou l'une de ces peines;**

---

(24) Il existe deux types d'infraction : celles qui sont punissables sur déclaration de culpabilité par « procédure sommaire » et celles qui sont punissables sur déclaration de culpabilité par « mise en accusation ». La principale différence entre les deux est que les secondes sont plus sérieuses et entraînent donc des peines plus sévères. Il y a aussi des différences dans la procédure à suivre pour les deux.

- **par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 $ et un emprisonnement maximal de 12 mois, ou l'une de ces peines.**

Aux termes du paragraphe 41(2), l'accusé peut utiliser comme défense le fait que le Ministre a ordonné de renvoyer les diamants bruts en cause (par. 15(1)). Le paragraphe 41(3) dispose que les poursuites pour infraction par procédure sommaire se prescrivent par trois ans à compter du dépôt de la plainte. Selon le paragraphe 41(4), le tribunal qui inflige une peine à un contrevenant doit prendre en considération la nature et la valeur des diamants bruts exportés ou importés en cause, de même que tout autre élément pertinent. Lorsque la personne reconnue coupable a tiré des avantages financiers de la perpétration de l'infraction, le paragraphe 41(5) autorise le tribunal à lui infliger une amende supplémentaire correspondant à son évaluation de ces avantages.

L'article 42 dispose que, en cas de perpétration d'une infraction à la Loi par une personne morale, tout dirigeant ou administrateur impliqué est considéré comme coauteur de l'infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable.

Lorsqu'un certificat canadien est délivré à une personne qui en a fait la demande au nom d'une autre personne qui n'est pas un résident du Canada et que cette dernière commet une infraction à la Loi, le demandeur est considéré comme coauteur de l'infraction, que le non-résident ait été ou non poursuivi ou déclaré coupable (art. 43). Le demandeur encourt, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, s'il est établi que l'infraction a été commise à sa connaissance ou qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'empêcher.

Selon l'article 45, la Couronne peut utiliser en preuve tout « document d'expédition » dans les poursuites pour infraction à la Loi s'il indique que :

- la provenance ou la destination des diamants bruts était le Canada;
- l'expéditeur, le consignateur ou le consignataire des diamants bruts les a expédiés du Canada ou les y a fait entrer;
- les diamants bruts ont été expédiés à une destination ou à une personne donnée.

En outre, sauf preuve du contraire, le document d'expédition fait foi des faits susmentionnés.

Le Comité de la Chambre a ajouté l'article 45.1, qui oblige le Ministre à procéder à un examen des dispositions et de l'application de la Loi trois ans après son entrée en vigueur. Dans les six mois suivant le début de cet examen, le Ministre présente un rapport sur cet examen au Parlement. Si le Parlement ne siège pas, le rapport est présenté dans les 15 premiers jours de séance ultérieurs. Ce délai de trois ans a été choisi afin de coïncider avec le réexamen triennal prévu par le Processus de Kimberley.

Cette disposition va moins loin que la suggestion faite par des groupes non gouvernementaux de créer un conseil indépendant composé de fonctionnaires et de représentants de l'industrie et de la société civile pour surveiller l'application du projet de loi C-14 au Canada.

L. Entrée en vigueur (art. 46)

La Loi entre en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret par le gouverneur en conseil.

COMMENTAIRE

À la deuxième lecture à la Chambre des communes, tous les partis politiques fédéraux ont fortement appuyé le projet de loi, ce qui lui a permis de franchir assez rapidement les étapes du processus législatif, à temps pour respecter la date cible de mise en œuvre à l'échelon international, soit la fin de 2002.

Après la première lecture du projet de loi, plusieurs articles parus dans les journaux décrivaient brièvement le cadre du Processus de Kimberley et brossaient à grands traits les enjeux abordés dans le projet de loi[25]. Les débats les plus vigoureux se sont tenus dans les pages du *Yellowknifer*, le journal qui dessert Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)[26]. Les résidents de Yellowknife sont directement touchés par le projet de loi étant donné que la seule

---

(25) Hélène Buzzetti, « Trafic de diamants : Ottawa exigera la certification des pierres brutes », *Le Devoir*, 11 octobre 2002, p. A3; Mike Blanchfield, « Canada moves to ban blood diamonds: Illicit stones used to finance African civil wars », *Ottawa Citizen*, 11 octobre 2002, p. A6; « Bill to ban blood diamonds », *Windsor Star*, 11 octobre 2002, p. A6.

(26) Thorunn Howatt, « Blood diamond bill tabled: Conflict diamonds are a humanitarian issue – Pelletier », *Yellowknifer*, 23 octobre 2002, p. A22; « Stonewalling Northern diamonds: Federal government's lack of action no surprise », *Yellowknifer*, 11 octobre 2002, p. A7; Thorunn Howatt, « Clock ticking on gem bill: Time tight to get federal law in place by January deadline », *Yellowknifer*, 9 octobre 2002, p. A23.

mine en exploitation de l'industrie diamantaire canadienne – la mine Ekati – se trouve tout près de leur ville et que des centaines de nouveaux emplois pourraient être créés au cours des prochaines années lorsque de nouvelles mines seront ouvertes et que l'industrie du polissage et de la taille de diamants prendra de l'expansion.

Au cours de son étude du projet de loi C-14, le Comité de la Chambre a entendu plusieurs intervenants de l'industrie de même que des représentants d'une organisation non gouvernementale canadienne, Partenariat Afrique Canada (PAC). Tous acceptaient généralement le Processus de Kimberley et le projet de loi, et croyaient que ces deux mesures étaient nécessaires. Le PAC a réitéré la position qu'il soutient depuis toujours, comme d'ailleurs les autres organisations non gouvernementales du monde qui s'intéressent à la question, soit que le Processus de Kimberley, pour être crédible, doit prévoir une surveillance indépendante et régulière des mécanismes de contrôle nationaux, ce qui n'est pas le cas actuellement. Comme Ian Smillie, du PAC, l'a récemment expliqué dans une lettre publiée dans la page en regard de l'éditorial du *Globe and Mail* :

> **Pourquoi accepterait-on les yeux fermés un certificat d'authenticité de la République centrafricaine alors que ce pays exporte depuis des années le triple de ce qu'il est capable de produire? Pourquoi devrait-on faire confiance à la Belgique? Tout au long des années 1990, ce pays a importé annuellement de cinq pays de l'Afrique de l'Ouest des diamants dont la valeur excédait de 500 millions à 1 milliard de dollars américains leur capacité de production [...] Les publicitaires qui affirment de plus en plus que le problème est réglé et que les diamants sont maintenant garantis font fausse route. Tous les diamants canadiens sont expédiés à Anvers afin d'être triés, et certains reviennent ici pour être découpés et polis. Sans une inspection indépendante et crédible, il n'y a pas de garantie.[27]**

Depuis la deuxième lecture en Chambre, divers autres articles de journaux ont porté sur le projet de loi et le Processus de Kimberley en général et ont souligné l'importance de cette initiative et cette crainte constante que le Processus ne prévoie pas une surveillance indépendante et régulière des systèmes de contrôle nationaux[28].

---

(27) Ian Smillie, « Global Diamonds are flawed, Think that gift is blood-free? Think again, says conflict diamond expert », *Globe and Mail*, 10 décembre 2002, p. A19 [traduction].

(28) Voir par exemple : Paul Knox, « Dealers' diamond cleanup code called toothless », *Globe and Mail*, 4 novembre 2002, p. A8; Mark Huband, « Diamond chiefs OK conflict-gem code », *National Post*, 30 octobre 2002, p. F14.